Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9430**

18. Wahlperiode 19.08.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Christine Buchholz, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/9247 –

Mögliche Verletzung unionsrechtlicher Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen durch die Deutsche Marine in der Ägäis

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Deutsche Marine beteiligt sich an einem NATO-Einsatz in der Ägäis, in dessen Rahmen die griechische und türkische Küstenwache mit Informationen über Bewegungen von Flüchtlingsbooten versorgt werden sollen.

Fraglich ist dabei, wie ein Schiff der Deutschen Marine, das im Zuge einer etwaigen Seenotrettung Flüchtlinge an Bord nähme, mit diesen umginge. Nach Ansicht der Fragesteller müssen zumindest jene Flüchtlinge, die in griechischen Hoheitsgewässern aufgegriffen werden, auch aufs griechische Festland gebracht werden, sofern sie die Absicht äußern, einen Antrag auf Asyl oder internationalen Schutz zu stellen. Sie fürchten allerdings, dass die Bundesregierung dies anders sieht und die Deutsche Marine Anweisungen hat, die in völker- und unionsrechtswidrigen kollektiven Zurückweisungen von Schutzsuchenden münden könnten.

Die Bundesministerin der Verteidigung Dr. Ursula von der Leyen hat am 11. Februar 2016 (AFP-Meldung) erklärt, es sei mit der Türkei „fest verabredet“, dass Flüchtlinge, die im Rahmen der Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG2) aus Seenot gerettet würden, „zurück in die Türkei gebracht werden“. Die Bundesregierung bestätigte in einer Antwort auf eine Mündliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke vom 17. Februar 2016, die NATO-Verteidigungsminister hätten beschlossen, in Seenot geratene Flüchtlinge aus der Türkei sollten in sichere Häfen in der Türkei verbracht werden. Gegen diese Vereinbarung bestünden seitens der Bundesregierung „keine grundlegenden völker- oder europarechtlichen Einwände.“

In der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 18/8654) wiederholte die Bundesregierung am 2. Juni 2016: „Aus der Türkei kommende aus Seenot gerettete Personen sollen in Abstimmung mit den türkischen Behörden grundsätzlich in die Türkei zurückgeführt werden.“ Eine Einzelfallprüfung sei dabei lediglich für solche Personen, „die aus der Türkei stammen“ und Schutz vor Verfolgung dortselbst fürchten, erfolgen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Verteidigung vom 17. August 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Sollte dies tatsächlich so geschehen, läge hierin nach Ansicht der Fragesteller ein Verstoß gegen völkerrechtliche, insbesondere unionsrechtliche Verpflichtungen. In einer Ausarbeitung der Unterabteilung Europa des Deutschen Bundestages (PE 6-3000-30/16) hält diese fest, es erscheine „mit den Grundsätzen des gemeinsamen europäischen Asylsystems nicht vereinbar, wenn eine direkte Überstellung der in griechischen Hoheitsgewässern an Bord genommenen Personen an einen Drittstaat ohne Ansehung der persönlichen Umstände im Einzelfall erfolgt.“ Die Ausarbeitung hält fest: „Gemäß Art[ikel] 19 Abs[atz] 1 [der Grundrechtecharta –] GRCh sind Kollektivausweisungen unzulässig. Dies betrifft mithin solche Ausweisungen, bei denen eine Einzelfallprüfung nicht stattfindet und Personen nach generellen Kriterien wie beispielsweise ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrer ethnischen Zugehörigkeit ausgewiesen werden.“

Ausdrücklich bekräftigt die Ausarbeitung: „Im Hinblick auf das unionsrechtliche Verbot der Kollektivausweisung dürfen sich Schiffe des SNMG2 aus EU-Mitgliedstaaten nicht an aufenthaltsbeendenden Maßnahmen beteiligen, ohne dass den an Bord genommenen Personen zuvor Zugang zu den unionsrechtlich garantierten Rechten ermöglicht worden ist.“ Zudem müsse sichergestellt werden, „dass die an Bord genommenen Personen ggf. ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf [...] effektiv wahrnehmen können.“

Eine kollektive Ausweisung aller Flüchtlinge zurück in die Türkei wäre demnach ein Verstoß gegen das Unionsrecht; ebenso die Beschränkung einer Einzelfallprüfung lediglich auf türkischstämmige Flüchtlinge.

Eine parallele Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 2-3000-040/16) kommt zu einem ähnlichen Ergebnis aus völkerrechtlicher Sicht.

Bislang haben Schiffe der Deutschen Marine noch keine Schutzsuchenden aus Seenot gerettet (Antwort der Bundesregierung zu Frage 19 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/8654). Die von der Bundesregierung vertretenen Auffassungen legen allerdings die Befürchtung nahe, dass Kapitäne der Deutschen Marine Anweisungen haben, die den völker- und unionsrechtlichen Vorschriften nicht entsprechen. Die Fragesteller wollen sich vergewissern, dass die Bundeswehr in ihrem Ägäis-Einsatz das Unionsrecht einhält und von der Bundesministerin der Verteidigung Dr. Ursula von der Leyen eindeutige Anweisungen dazu bekommt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die von den Verteidigungsministern der Allianz am 11. Februar 2016 beschlossene NATO-Aktivität zur Unterstützung in der Flucht- und Migrationskrise geht zurück auf einen gemeinsamen Vorschlag Deutschlands, Griechenlands und der Türkei. Ziel der Aktivität ist die Unterstützung der internationalen Anstrengungen zur Unterbrechung der Seewege illegalen Menschenhandels und illegaler Migration in der Ägäis.

Auf der Grundlage des Beschlusses der Verteidigungsminister hat der NATO-Rat in seiner Sitzung am 24. Februar 2016 die Ausgestaltung der Aktivität beschlossen. Darin wurde der Ständige Maritime Einsatzverband der NATO 2 (SNMG 2) beauftragt, Aufklärung und Lagebilderstellung in der Ägäis in enger Koordination und Konsultation mit Griechenland und der Türkei zu leisten und einen direkten Austausch mit FRONTEX einzurichten. Umleiten oder Anhalten von Booten gehören nicht zu den Aufgaben des Verbandes.

Die Aktivität findet im Rahmen der geltenden nationalen und internationalen rechtlichen Verpflichtungen aller teilnehmenden Alliierten statt.

Unionsrechtlich ist Deutschland verpflichtet, auf eigenem Staatsgebiet seine Asylrechtsordnung entsprechend den Vorgaben der Asylinstrumente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auszugestalten und anzuwenden. Die Hoheitsgewalt und damit die Verantwortung für griechische Hoheitsgewässer liegt grundsätzlich bei Griechenland.

Es hat bisher keine Fälle gegeben, in denen ein Schiff der Deutschen Marine im Rahmen dieser Aktivität Schiffbrüchige aus Seenot hätte retten müssen. Die von den Fragestellern aufgeworfenen Fragen sind also bislang von ausschließlich theoretischer Bedeutung.

1. Teilt die Bundesregierung die in der Ausarbeitung der Unterabteilung Europa enthaltene und von den Fragestellern geteilte Auffassung, der Anwendungsbereich des Unionsrechts erstrecke sich grundsätzlich auch auf Handlungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen der NATO (bitte ggf. abweichende Meinung darstellen und begründen)?

Eine mögliche Seenotrettung würde nicht im Rahmen der NATO, sondern in nationaler Verantwortung stattfinden. Daher ist hier die Frage, ob Mitgliedstaaten im Rahmen der NATO handeln oder nicht, für die Anwendbarkeit des Unionsrechts ohne Belang.

2. Ist die Deutsche Marine nach Auffassung der Bundesregierung verpflichtet, sich an die Konkretisierung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung in Artikel 4 Absatz 3 Satz 1 der Verordnung (EU) Nr. 656/2014 zu halten („Bevor die abgefangenen oder geretteten Personen [...] in einen Drittstaat ausgeschifft, einzureisen gezwungen oder verbracht [...] werden, nutzen die beteiligten Einsatzkräfte [...] alle Möglichkeiten, um die Identität der abgefangenen oder geretteten Personen festzustellen, ihre persönliche Situation zu bewerten, sie über ihren Zielort in einer Weise zu informieren, die die betreffenden Personen verstehen [...] und geben ihnen Gelegenheit, etwaige Gründe vorzubringen, aufgrund derer sie annehmen, dass die Ausschiffung an dem vorgeschlagenen Ort gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde.“)?

   Wenn ja, inwiefern ist (auch personell und materiell) sichergestellt, dass diese Verpflichtung an Bord der Deutschen Marine eingehalten wird?

   Wenn nein, warum nicht?

Der Anwendungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 656/2014 erfasst ausschließlich Grenzüberwachungseinsätze im Sinne des Schengener Grenzkodex, die die Mitgliedstaaten an ihren Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) koordinierten operativen Zusammenarbeit durchführen.

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, eine kollektive Zurückweisung von aus Seenot in griechischen Hoheitsgewässern geretteten Schutzsuchenden in die Türkei sei ohne Ansehung der persönlichen Umstände und ohne Rechtsbehelf im Einzelfall mit Unionsrecht nicht vereinbar?

   Wenn ja, inwiefern wäre es ausreichend, eine solche Einzelfallprüfung nur für türkischstämmige Flüchtlinge anzuwenden (bitte begründen)?

   Wenn nein, warum nicht?

Eine Prüfung im Einzelfall ist gewährleistet. Diese erfolgt dann, wenn aus der Türkei kommende und als Schiffbrüchige von einem Schiff der Deutschen Marine aufgenommene Personen an Bord nachvollziehbar geltend machen, dass sie Schutz vor möglicher Verfolgung oder menschenrechtswidriger Behandlung in der Türkei suchen.

4. Sind an Bord der Deutschen Marine im Rahmen der SNMG2 die personellen und materiellen Kapazitäten sowie einschlägige Kenntnisse (auch Sprachkenntnisse) vorhanden, um Einzelfallprüfungen einer größeren Anzahl geretteter Personen durchzuführen (bitte ggf. genauere Angaben dazu machen)?

Wird durch aus Seenot gerettete Personen an Bord eines Schiffes der Deutschen Marine nachvollziehbar geltend gemacht, Schutz vor möglicher Verfolgung oder menschenrechtswidriger Behandlung in der Türkei zu suchen, erfolgt durch den Kommandanten des Schiffes eine unverzügliche Meldung über das Einsatzführungskommando der Bundeswehr an das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Dort wird sodann für den jeweiligen Einzelfall eine Entscheidung der zuständigen Ressorts hinsichtlich des weiteren Vorgehens herbeigeführt.

5. Teilt die Bundesregierung die in der Ausarbeitung vertretene Auffassung: „Im Hinblick auf das unionsrechtliche Verbot der Kollektivausweisung dürfen sich Schiffe des SNMG2 aus EU-Mitgliedstaaten nicht an aufenthaltsbeendenden Maßnahmen beteiligen, ohne dass den an Bord genommenen Personen zuvor Zugang zu den unionsrechtlich garantierten Rechten ermöglicht worden ist“?

   Wenn nein, warum nicht?

   Wenn ja, durch welche Vorkehrungen wird dies sichergestellt?

Auf die Antworten zu den Fragen 3 und 4 wird verwiesen.

6. Welche Personen genau (bitte Funktionsangaben, Titel) an Bord eines Schiffes der Deutschen Marine im SNMG2-Einsatz sind dafür verantwortlich, darüber zu entscheiden, ob allfällig aus Seenot gerettete Personen in die Türkei zurückverbracht oder nach Griechenland gebracht werden?

   a) Inwiefern sind diese Personen über die verfassungs-, unions- und völkerrechtlichen Grundlagen informiert worden (bitte ggf. Dokumente benennen)?

   b) Ist diesen Personen die Ausarbeitung zugeleitet worden?

   c) Handelt es sich bei diesen Personen ausschließlich um Bundeswehrangehörige oder sind auch nicht der Bundeswehr angehörige Personen, wie etwa Juristen oder sachkundige Mitarbeiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, darunter (bitte ausführen), und wenn Letzteres, welche Kompetenzen haben diese in Abgrenzung zu den Bundeswehrangehörigen?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

7. Durch welche Anweisungen, Unterrichtungen, materiellen Vorkehrungen usw. ist derzeit sichergestellt, dass alle (nicht nur türkischstämmige) Flüchtlinge, die in griechischen Hoheitsgewässern aus Seenot gerettet und an Bord eines Schiffes der Deutschen Marine genommen werden, die Gelegenheit erhalten, die Absicht zu äußern, in der Europäischen Union einen Antrag auf Schutz zu stellen, und daraufhin nach Griechenland gebracht werden oder das Verfahren inklusive etwaiger Rechtsbehelfe an Bord des Schiffes durchlaufen können (bitte den Inhalt von Anweisungen usw. darstellen)?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

8. Welche Auffassung über die hier aufgeworfene Problematik vertreten nach Kenntnis der Bundesregierung die anderen EU-Staaten, die sich mit Schiffen am SNMG2-Einsatz beteiligen?

   Sind von diesen seit Beginn des Einsatzes bereits Personen aus Seenot in griechischen Hoheitsgewässern gerettet worden, und wenn ja, was ist mit diesen Personen geschehen?

   Hatten sie Gelegenheit, die Absicht zu äußern, in Griechenland einen Schutzantrag zu stellen?

   Wurden jene Personen, die eine solche Absicht äußern könnten, allesamt nach Griechenland gebracht?

9. Welche Auffassung über die hier aufgeworfene Problematik vertreten nach Kenntnis der Bundesregierung jene am SNMG2-Einsatz beteiligten NATO-Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, und über welche Erfahrungswerte hinsichtlich deren Umgangs mit in griechischen Hoheitsgewässern aus Seenot geretteten Personen verfügt sie?

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Nach Kenntnis der Bundesregierung halten auch andere teilnehmende Staaten eine Einzelfallprüfung grundsätzlich für erforderlich, wenn nachvollziehbar Schutz vor möglicher Verfolgung oder menschenrechtswidriger Behandlung in der Türkei gesucht wird.

Soweit der Bundesregierung bekannt ist, mussten auch von anderen NATO-Alliierten im Rahmen der Aktivität in der Ägäis bisher keine Personen aus Seenot gerettet werden.

10. Inwiefern sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, die verantwortlichen Personen an Bord der Deutschen Marine entsprechend mit aktualisierten Anweisungen über den rechtmäßigen Umgang mit Flüchtlingen zu unterrichten?

Das verantwortliche Bundeswehrpersonal wird im Rahmen der Vorbereitungen für die NATO-Aktivität über die Rechtslage unterrichtet.

11. Ist der Bundesregierung die Ausarbeitung bekannt, und wenn ja,

a) in welchen Punkten weicht die Haltung der Bundesregierung von den in der Ausarbeitung vertretenen Positionen ab (bitte begründen),

Auf die Antworten zu den Fragen 1, 3 und 5 wird verwiesen. Darüber hinaus sieht die Bundesregierung keinen Anlass, ein juristisches Gutachten des Deutschen Bundestages im Einzelnen zu kommentieren.

b) auf welche Rechtsquellen stützt sich die Bundesregierung bei ihrer Ansicht (bitte benennen und kurz darstellen),

Auf die Antwort zu Frage 11 a wird verwiesen.

c) enthält die Ausarbeitung Positionen oder Stellungnahmen, deren Bekanntwerden aus Sicht der Bundesregierung die auswärtigen Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen könnten, und wenn ja welche (bitte begründen), und

Diese Frage ist vom Urheber der Ausarbeitung zu beurteilen.

d) welche weiteren Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Ausarbeitung?

Die Bundesregierung sieht derzeit keinen Anlass zu weiteren Schlussfolgerungen.

12. Wie oft seit Beginn des Einsatzes haben die eingesetzten Schiffe der NATO sowie der Deutschen Marine (bitte getrennt darstellen) Meldungen über aufgefundene Flüchtlingsboote jeweils an die türkische sowie griechische Küstenwache abgesetzt, und in wie vielen dieser Fälle wurden dabei Boote, die sich bereits in griechischen Gewässern aufgehalten haben, von den jeweiligen Küstenwachen an die türkische Küste zurückgebracht?

Seit Beginn der Aktivitäten der SNMG 2 im Rahmen der NATO-Aktivität in der Ägäis wurden nach Angaben des Einsatzverbandes mit Stand vom 1. August 2016 von allen NATO-Einheiten 109 Migrationsbewegungen festgestellt. Davon haben deutsche Einheiten 24 Vorfälle gemeldet. Diese Feststellungen werden unverzüglich über die an Bord befindlichen griechischen und türkischen Verbindungsoffiziere sowie den Verbindungsbeamten zu FRONTEX an die jeweils zuständigen Stellen weitergeleitet.

Am 31. März 2016 wurden nach vorliegenden Erkenntnissen ca. 50 Personen innerhalb griechischer Hoheitsgewässer zunächst von einem Boot der griechischen Küstenwache aufgenommen und anschließend an ein Boot der türkischen Küstenwache übergeben.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333